

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Bruikleenauto op onjuiste gronden niet toegekend

Gemeente Amsterdam

Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

3 december 2010

RAI059369

Samenvatting

Een vader vraagt een bruikleenauto aan voor sociaal en medisch vervoer van zijn 13-jarige zoon en zijn gezin. Zijn zoon is op jonge leeftijd ernstig gehandicapt geraakt en is inmiddels te groot geworden om in de eigen auto getild en vervoerd te worden. De aanvraag wordt na maanden afgewezen en de vader gaat in bezwaar. Ook dan duurt het een half jaar voordat de dienst uitspraak doet; de vader krijgt geen bruikleenauto omdat zijn zoon op medische gronden gebruik kan maken van het Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV). Verder stelt de dienst dat medisch vervoer niet onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) valt. Het gezin acht de oplossing niet compenserend, onder andere omdat het geen ruimte biedt voor spontane afspraken. De vader wendt zich tot de ombudsman, die een hoorzitting houdt.

Tijdens de hoorzitting komt aan de orde dat de dienst zich primair richt op de vervoersbehoefte van de zoon, die uit planbare afspraken bestaat. De overige (niet medische) aspecten zijn van ondergeschikt belang. Wel zijn ze meegewogen, ook als dit niet uit de beslissing op bezwaar blijkt. De gemeente voldoet aan de compensatieplicht wanneer wordt gekozen voor de goedkoopst adequate voorziening, aldus de dienst.

De ombudsman acht de stelling van de dienst dat medisch vervoer niet onder de Wmo valt in strijd met uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep. Dit geldt ook voor de opvatting over de compensatieplicht. Nu verder uit de beslissing op bezwaar niet blijkt hoe de andere aspecten dan de medische meewegen, is het motiveringsvereiste geschonden. Tot slot is bij de behandeling van het bezwaarschrift het voortvarendheidsvereiste geschonden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het motiveringsvereiste en het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt de wethouder Zorg aan te bevorderen dat de beslissing op bezwaar inzake de nieuwe aanvraag wordt genomen met inachtneming van de overwegingen van dit rapport.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 1 december 2009 op het spreekuur ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers zoon heeft op tweejarige leeftijd hersenbeschadiging opgelopen. Daardoor is hij ernstig lichamelijk en geestelijk gehandicapt geraakt. Inmiddels is hij 13 jaar en rolstoelgebonden. Verzoeker en zijn echtgenote hebben vijf kinderen, van wie er nog drie inwonend zijn. In april 2008 dient verzoeker een aanvraag in voor een bruikleenauto/bus. Deze aanvraag wordt in november 2008 door de toenmalige Dienst Zorg en Samenleven afgewezen, omdat al eerder soortgelijke aanvragen zijn afgewezen. Verzoeker dient hiertegen een bezwaarschrift in, omdat de eerdere aanvragen zijn ingediend in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, die per 1 januari 2007 is vervangen door de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze wet kent een ander toetsingskader.

Bij (nieuw primair) besluit van februari 2009 wordt de aanvraag wederom afgewezen. De dienst is van oordeel dat Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV) voorziet in de vervoersbehoefte van verzoekers zoon en dat hij op medische gronden in staat is met het AOV te reizen. Verzoeker is van mening dat het AOV onvoldoende compenseert en dient, eerst pro forma en eind april 2009 gemotiveerd, een bezwaarschrift in. De wekelijkse vervoersbehoefte van zijn zoon bestaat uit enkele bezoeken aan een kinderboerderij, zwemactiviteiten, het bezoeken van bevriende leeftijdsgenoten, feestelijkheden in de familie- en kennissenkring en vervoer naar logeeropvang. Daarnaast kan verzoekers zoon niet alleen thuisblijven wanneer het gezin activiteiten buitenshuis onderneemt. Dit brengt mee dat het gezin dan is aangewezen op het AOV. Tot slot is regelmatig sprake van bezoek aan de huisarts en andere (medische) behandelaars.

De benodigde begeleiding bij het vervoer van de zoon legt een groot beslag op verzoeker en zijn echtgenote en het bemoeilijkt verzoekers re-integratie. Een flexibeler en meer tijdbesparende vervoersvoorziening geniet ook om die reden de voorkeur. Daarnaast is verzoekers zoon epileptisch en is de kans op een aanval aanzienlijk groter in situaties van emotionele opwindning. Om een epileptische aanval te stoppen is medische verzorging vereist, waarvoor het AOV geen gelegenheid biedt. Ook heeft verzoekers zoon gedragsproblemen, waar medepassagiers hinder van kunnen ondervinden. Tot slot deelt verzoeker mee dat zijn zoon bij overnachting elders een groot aantal hulpmiddelen behoeft, zoals een tillift en een zitvoorziening. Het is niet mogelijk alle hulpmiddelen in het AOV mee te vervoeren.

Samenvattend voert verzoeker aan dat de beleidsregels die mede ten grondslag liggen aan het afwijzende besluit strijdig zijn met de uitgangspunten van de Wmo. De beleidsregels bepalen dat een bruikleenauto/bus de enige adequate oplossing moet zijn voor iedere verplaatsing, terwijl de Wmo beoogt een bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid en participatie.

Beslissing op bezwaar

Op 28 oktober 2009 beslist de Dienst Wonen - die inmiddels met de Dienst Zorg en Samenleven is gefuseerd tot de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven - op het bezwaarschrift. De dienst deelt mee dat het college voor de beantwoording van de vraag of een bruikleenauto kan worden

toegekend een verordening en beleidsregels heeft opgesteld. Daarbij kan de gemeente volstaan met de (combinatie van) goedkoopst adequate voorzieningen.

Samengevat zijn de voorwaarden voor verstrekking van een bruikleenauto dat er objectief aangetoonde belemmeringen bestaan in de sta- en loopfunctie, waardoor problemen worden ondervonden bij het verplaatsen buitenshuis, zowel op de zeer korte als langere afstand. De betrokkene moet op medische gronden voor iedere verplaatsing buitenshuis op een auto zijn aangewezen. Andere verplaatsingsmiddelen als (A)OV, taxi en scootmobiel moeten op medische gronden niet in aanmerking komen. Het is de combinatie van medische, sociale en functionele beperkingen en mogelijkheden die tot de conclusie moeten leiden dat er geen adequate oplossing is voor het probleem dan een auto of bruikleenauto.

Met betrekking tot verzoekers zoon overweegt de dienst het volgende. Uit het advies van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), dat in het kader van de bezwaarprocedure is uitgebracht, blijkt dat geen sprake is van ernstige en regelmatig terugkerende epileptische aanvallen. Indien verzoeker van mening is dat dit wel het geval is, ligt het op zijn weg dit via een specialistisch instituut aan te tonen. Mits verzoekers zoon wordt begeleid door een bekende moet vervoer met AOV mogelijk worden geacht. Door begeleiding is eveneens het agressieve gedrag te beteugelen. Het hele gezin kan meereizen in het AOV. De vervoersbehoefte bestaat uit planbare afspraken, die zijn in te vullen met het AOV, waarbij het gezin kan meereizen. De AWBZ-instelling die logeeropvang biedt (waarvoor verzoekers zoon op de wachtlijst staat), beschikt over de door verzoeker genoemde voorzieningen. Deze hoeven niet te worden meegenomen. Vervoer van en naar de opvang wordt geregeld door de instelling. Vervoer van en naar medische behandelaars en naar therapeutische dagopvang valt niet onder de Wmo, omdat dit niet te beschouwen is als vervoer in het kader van het leven van alledag, aldus de dienst. Voor medische bezoeken zijn er voor bepaalde situaties voorliggende voorzieningen, zoals de Regeling Zorgverzekering en de AWBZ.

Dat verzoekers zoon geen gebruik kan maken van het AOV onderbouwt verzoeker niet, aldus de dienst. Het CIZ-advies is op die punten evenmin door verzoeker gemotiveerd weerlegd. CIZ heeft informatie van de huisarts, revalidatiearts en jeugdarts bestudeerd. Gelet hierop, en op het feit dat een arts betrokken is geweest bij het onderzoek, is de dienst van mening dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Daarom ziet de dienst geen aanleiding om ervan af te wijken. Met de combinatie van rolstoel en AOV kan verzoekers zoon voorzien in zijn gehele verplaatsingsbehoefte, zodat hij zijn zelfredzaamheid en normale maatschappelijke participatie behoudt.

klachtomschrijving

Het onderzoek heeft betrekking op:

- de behandeling van een bezwaarschrift.

hoorzitting

verzoeker tijdens hoorzitting

Het gezin heeft een grote behoefte aan activiteiten met familie en vrienden. Voor spontaniteit biedt het AOV geen ruimte. Het gezin heeft enkele slechte ervaringen gehad met het AOV en vertrouwt er niet op dat het op tijd aanwezig is. Zo is het busje een keer veel te laat gekomen, waardoor verzoekers zoon een afspraak bij het Academisch Medisch Centrum heeft gemist. Soms begeleidt een gezinslid de zoon met het openbaar vervoer maar dit is belastend. Al met al is het eigen vervoer sneller, beter en goedkoper dan het AOV. Ook de aanwezigheid van steeds

wisselende andere passagiers is zwaar voor verzoekers zoon. Daarnaast draagt verzoekers zoon luiers en is verschonen in het AOV belastend. Om deze redenen maakt het gezin gebruik van de eigen auto. Verzoekers zoon groeit, waardoor het steeds lastiger wordt hem in de auto te tillen. Het gezin heeft behoefte aan een bruikleenbus waarin de zoon met zijn rolstoel kan plaatsnemen.

Dienst Wonen, Zorg en Samenleven tijdens hoorzitting

De dienst is bekend met klachten over het AOV en spreekt Stadsmobiel hierop aan. Dit wil echter niet zeggen dat daarom een bruikleenauto moet worden toegekend. In dat geval zou iedereen die klachten heeft over het AOV recht hebben op een bruikleenauto. De vervoersbehoefte van verzoekers zoon is het uitgangspunt en niet zozeer de sociale behoeften van het gezin. Deze wegen mee maar zijn van ondergeschikt belang.

De vervoersbehoefte van verzoekers zoon bestaat uit planbare ritten. Overigens is AOV- 'alleenreizend met begeleiding' toegekend, wat betekent dat er geen andere passagiers in het busje zitten. Het busje hoeft dan ook geen verschillende adressen aan te doen voordat dit bij het ophaaladres en de eindbestemming is. Dit is de zwaarste voorziening binnen het AOV. Het AOV is bedoeld voor sociaal vervoer. Dit betekent dat stiptheid niet kan worden gegarandeerd, de marge kan een kwartier zijn. Voor vervoer in verband met medische of therapeutische behandelingen bestaat een andere voorziening, het ziekenvervoer. Verder merkt de dienst op dat verzoeker het AOV niet of nauwelijks heeft gebruikt.

Helaas is in de beslissing op bezwaar een fout gemaakt. Hierin staat dat het hele gezin mag meereizen met het AOV. Dit is onjuist. De beleidsregels van de dienst bepalen dat het hele gezin mag meereizen indien de rechthebbende jonger is dan 12 jaar. Dat is in deze zaak niet het geval. Wel mag verzoekers zoon tijdens het reizen worden begeleid.

Naar het wegen van andere aspecten dan medische in de beslissing op bezwaar gevraagd, deelt de dienst mee dat alles is meegewogen, ook als dit niet uit de beslissing blijkt. De vervoersbehoefte van het gezin hoeft niet zo zwaar mee te wegen; in die zin kijkt de dienst enigszins beperkt. Indien het AOV voorziet in vervoer naar en van planbare afspraken, voldoet de dienst aan de compensatieplicht. Er hoeft dan niet uitgebreid verder gezocht te worden. Een bruikleenauto is een dure voorziening en de dienst moet voorzichtig omgaan met publieke middelen.

De gemeente mag kiezen voor de goedkoopste voorziening. Naar een verschuiving in de jurisprudentie gevraagd, deelt de dienst mee dat de goedkoopst compenserende voorziening hetzelfde is als de goedkoopst adequate voorziening.

Doorlooptijden

Zowel de beslissing op de aanvraag als de beslissing op bezwaar heeft meer dan een half jaar geduurd. De dienst deelt hierop mee dat afspraken zijn gemaakt met het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). De ombudsman wijst erop dat het ook na het advies van CIZ nog twee maanden duurde voordat de dienst een beslissing nam.

Kosten en aantallen

Tijdens de hoorzitting vraagt de ombudsman naar de kosten van een bruikleenauto ten opzichte van het AOV en het aantal verstrekte bruikleenauto's over de afgelopen jaren. Hierop deelt de dienst in een nadere reactie mee dat de kosten voor de gebruiker van het AOV € 0,45 per zone (4 à 5 kilometer) bedragen. Daarnaast wordt een starttarief van € 0,45 in rekening gebracht. Het AOV rijdt maximaal 5 zones, of tot de stadsgrens.

Van 2000 tot en met 2004 zijn gemiddeld 30 bruikleenauto's per jaar verstrekt. In 2005 bedroeg het aantal 8, in 2006 2, in 2007 4, in 2008 10 en in 2009 15.

Nadere reactie kosten bruikleenauto ten opzicht van AOV

Om een nadere reactie op de kosten van een bruikleenauto ten opzichte van het AOV-alleenreizend gevraagd, laat de dienst het volgende weten.

De vraag is voorstelbaar, en vaker gesteld, onder andere vanuit de gedachte dat mensen die in principe in aanmerking komen voor AOV, maar de voorkeur geven aan een individueel - duurder - vervoermiddel, een vergoeding zouden moeten krijgen ter hoogte van de kosten die anders aan AOV uitgegeven zouden worden. Met deze vergoeding plus eigen financiering zou cliënt dan een voorziening naar eigen keuze kunnen aanschaffen.

Kostprijzen voor AOV per individu kunnen niet zonder meer vergeleken worden met de kosten voor een individuele vervoersvoorziening. Het AOV is een collectief systeem. Uitgangspunt bij de toekenning van (vervoers)voorzieningen is: collectief waar het kan, individueel waar nodig. Op het moment dat AOV een adequate voorziening is, kan een cliënt geen aanspraak maken op een individueel product. Het verstrekken van vergoedingen ter hoogte van de kosten die in geval van gebruik van AOV gemaakt zouden zijn, zou het collectiviteitskarakter (en het voordeel bij grote volumes) ondermijnen. Sowieso is de gemeente slechts in geval van individuele voorzieningen verplicht om de keuze tussen een geldbedrag en verstrekking in natura te bieden.

Bij het antwoord op de vraag moet dan ook de houdbaarheid van het hele collectieve vervoer betrokken worden, omdat het antwoord anders geen recht doet aan het samenhangende pakket van voorzieningen in Amsterdam.

In de Tweede en Eerste Kamer is bij de behandeling van het Wmo-wetsvoorstel over de verhouding tussen het collectief vervoer en individuele voorzieningen uitgebreid gediscussieerd. Uitkomst hiervan is dat algemeen geaccepteerd is dat van mensen die met het collectief vervoer kunnen reizen, dit ook gevraagd kan worden. Uit de Memorie van Antwoord: "De Tweede Kamer heeft aangegeven dat voorkomen moet worden dat het collectief vervoer gevaar loopt door artikel 6 Wmo (..) en dat efficiencyoverwegingen kunnen worden beschouwd als «overwegende bezwaren» als bedoeld in artikel 6, voor mensen die met het collectief vervoer kunnen reizen¹." En: "iemand die als gevolg van zijn handicap beslist niet in staat is met het collectief vervoer te reizen, zal met gebruikmaking van een persoonsgebonden budget een individuele voorziening kunnen treffen. Indien de gemeente op deze wijze invulling geeft aan de wet, vindt de regering dat de gemeente daarmee heeft voldaan aan het compensatiebeginsel en zich rekenschap geeft van de in het tweede lid van artikel 4 genoemde persoonskenmerken²."

Uit de Nadere Memorie van Antwoord: "De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat mensen die goed in staat zijn gebruik te maken van het collectief vervoer, hier ook gebruik van dienen te maken. Wel gaan de leden van de CDA-fractie er van uit dat mensen die, gezien de zwaarte van hun handicap, geïndiceerd zijn voor speciale vervoersvoorzieningen, altijd gebruik kunnen blijven maken van hun persoonsgebonden budget.

¹ MvA, Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30131, C, P.3

² Idem, p. 67

De regering kan zich vinden in dit uitgangspunt, natuurlijk met inachtneming van het kader van artikel 6, dat bepaalt dat het principe van keuzevrijheid geldt tenzij sprake is van overwegende bezwaren. De formulering van het artikel geeft aan, dat de gemeente niet lichtvaardig mag besluiten tot het achterwege laten van de keuzemogelijkheid. Uiteindelijk beslist de rechter of de gemeente in een individueel geval op juiste gronden een bepaalde afweging heeft gemaakt.³

Dat het collectief vervoer als voorliggende voorziening wordt gezien, hangt samen met het gegeven dat het door het collectieve karakter ervan goedkoper in de uitvoering is dan een individuele vervoersvoorziening. Hiermee is sprake van een efficiënt gebruik van financiële middelen, wat in het algemeen belang is.

Daarom heeft de wetgever ook het primaat van het collectief vervoer erkend. Hierbij dient natuurlijk, zoals ook door de wetgever aangegeven, altijd getoetst te worden of de persoon in kwestie in staat is om van het AOV gebruik te maken, met andere woorden het AOV moet een adequaat antwoord geven op de vervoersvraag.

Al met al stelt de dienst dat een vergelijking van kosten die recht doet aan het samenhangende systeem van collectief vervoer en individuele voorzieningen niet mogelijk is. Een dergelijke vergelijking is ook niet relevant; immers, als er sprake is van beperkingen waarvoor het AOV geen adequate compensatie biedt, zal naar een individuele oplossing voor het vervoersprobleem, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget, worden gezocht.

nadere ontwikkeling

Verzoeker heeft een nieuwe aanvraag ingediend die opnieuw is afgewezen. Verzoeker heeft de dienst verzocht de behandeling van zijn bezwaarschrift hiertegen aan te houden in afwachting van dit rapport.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de dienst gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Hiervan heeft de dienst gebruik gemaakt. De reactie leidde tot enkele feitelijke aanvullingen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁴.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ⁵. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het motiveringsvereiste en het vereiste van voortvarendheid.

³ Nadere MvA Eerste Kamer, vergaderjaar 2—5-2006, 30 131, E, p.4

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Overwegingen

Het motiveringsvereiste houdt in dat de motivering op de individuele zaak is toegesneden, feitelijk juist is, logisch voortvloeit uit het overheidshandelen en kenbaar is. Kenbaar wil onder andere zeggen dat de motivering van een besluit inzicht geeft in de gedachtegang van de dienst. Dat zou in dit geval hebben betekend dat de dienst in het besluit had opgenomen welke aspecten zijn meegewogen, in welke mate en of zij tot toekenning of afwijzing van de aangevraagde voorziening hebben geleid. Vast staat dat de dienst deze onderbouwing slechts ten dele heeft gegeven. Immers, tijdens de hoorzitting antwoordt de dienst op vragen van de ombudsman dat ook niet medische aspecten zijn meegewogen, ook als dat niet uit de beslissing blijkt. Nu deze aspecten niet zijn vermeld terwijl ze wel mede tot afwijzing van de gevraagde voorziening hebben geleid, is de motivering onvoldoende kenbaar geweest.

Ook dient een motivering feitelijk juist te zijn. Vast staat dat de dienst in de beslissing op het bezwaarschrift heeft overwogen dat vervoer naar medische behandelaars en therapeutische dagopvang niet onder de Wmo valt. Deze uitleg is evenwel niet in overeenstemming met uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, die oordeelt dat medisch vervoer naar zijn aard tot de verplaatsingen behoort die een gehandicapte in staat stellen om deel te nemen aan het leven van alledag.⁶

Hetzelfde geldt voor de opmerking tijdens de hoorzitting dat de goedkoopst adequate voorziening hetzelfde is als de goedkoopst compenserende. Ook dit wordt door de Centrale Raad van Beroep weersproken. Deze overweegt dat het toekennen van slechts de goedkoopst adequate voorziening onder de Wmo niet is toegestaan.⁷

De dienst gaat hiermee voorbij aan de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Duidelijk zal zijn dat het motiveringsvereiste is geschonden.

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid optreedt. Dat brengt ook met zich mee dat de overheid zich aan de wettelijke termijnen behoort te houden.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht gold destijds voor de afhandeling van een bezwaarschrift een termijn van zes weken, die met maximaal vier weken kon worden verlengd. Verder uitstel is alleen mogelijk als de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt. Deze bepaling onderstreept dat een belanghebbende niet langer dan nodig is in onzekerheid over zijn rechtspositie moet verkeren en dat hij tijdig moet worden geïnformeerd, zodat hij weet waaraan hij toe is.

Een behandelingstermijn van een half jaar terwijl die maximaal tien weken had mogen bedragen, komt daaraan niet tegemoet. Dit klemmt te meer nu ook het eerste primaire besluit een behandelduur van meer dan een half jaar kende. Aldus is niet voldaan aan het vereiste van voortvarendheid.

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁶ CRvB 28-01-2009, nr. 08/2273 WVG en CRvB 06-05-2009, nr. 08/419 WVG. In CRvB 12-01-2010, nr. 08/6555 WMO oordeelt de Centrale Raad van Beroep dat deze WVG-jurisprudentie evenzeer geldt onder de Wmo.

⁷ CRvB 28-10-2009, nr. 08/1600 WMO

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het motiveringsvereiste en het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt de wethouder Zorg aan te bevorderen dat de beslissing op bezwaar inzake de nieuwe aanvraag wordt genomen met inachtneming van de overwegingen van dit rapport.